centre
d'expertise
et de ressources
pour l'enfance

Novembre 2007

La transparence de l'administration ? Et pour quoi faire ?

Il existe en Communauté française une banque de données informatisées comportant l'ensemble des dossiers mis à l'ordre du jour du Gouvernement de cette entité fédérée depuis juin 1999.

Embryon créé au départ au sein d'un Cabinet ministériel, cette banque de données a été exportée et s'est développée un temps au sein de feu le Service d'appui aux Cabinets ministériels, entre janvier 2003 et juin 2005, date à laquelle elle était opérationnelle.

Elle est aujourd'hui gérée au sein du Ministère de la Communauté française et contient donc une version informatique et complète de tout dossier dont le Gouvernement connaît dans sa collégialité : note au Gouvernement comprenant exposé et proposition de délibération, avis divers (Inspection des finances, Conseil d'Etat, procès verbaux de concertation syndicale, notamment, suivant le cas), notification de la délibération. Cette banque de données est dotée d'options de recherche qui en facilitent l'utilisation.

On pourrait, grâce à cet outil, avoir connaissance des informations communes dont les Ministres disposent lorsqu'ils prennent leurs décisions au cours des séances du Gouvernement. Le conditionnel est de mise, car à l'heure actuelle, mis à part quelques rares personnes (qu'on n'ose pas imaginer « bien placées ») bénéficiant d'un mot de passe ad hoc pour une consultation à distance (magie d'internet), le grand public ne semble pas autorisé à parcourir cette mine d'informations.

Pourquoi ne pas faciliter la consultation par le plus grand nombre de cette banque de données ? Partant du principe que les décisions prises par le Gouvernement et les éléments sur lesquels elles reposent n'ont pas à le faire rougir, il serait plus vivifiant pour tous de pouvoir y accéder.

Dans un langage plus technique, il s'agit de publicité de l'administration ou, terme davantage dans l'ère du temps, de transparence administrative.

Le sujet n'est pas neuf[1] et le législateur de notre Communauté, dans son infinie sagesse, ne s'y était pas trompé, se penchant sur la matière il y a plus de dix ans pour édicter le décret du 22 décembre1994 relatif à la publicité de l'administration.

Texte peu connu du grand public, il consacre le DROIT pour toute personne de consulter sur place ou de se faire transmettre copie de tout document administratif, défini comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose **».** Vaste programme !

Bien entendu, un certain nombre d'exceptions - qui sont à interpréter restrictivement- sont prévues, afin de garantir d'autres « droits » (droit au respect de la vie privée, notamment).

Le décret n'avait pas envisagé expressément, à l'époque, le formidable outil que représenterait internet.

1 Déjà en 1993, la réforme de la Constitution envisageait cette question.

Ne serait-il pas temps de faire fonctionner à l'heure de l'ordinateur les vertueux principes prévus dans ce texte ?

Il n'est pas question ici de dévoiler ce qui se dit de vive voix entre Ministres lors des séances du Gouvernement, encore moins de les faire délibérer en public, ce qui conduirait, selon le législateur lui-même[2], à une paralysie de la discussion politique.
Il est question de mettre en œuvre concrètement et en fonction des moyens techniques immédiatement disponibles de meilleures conditions d'exercice d'un droit consacré de longue date. Maintenant.

Mais en attendant…

Car soyons réalistes : une telle (r)évolution prendra du temps et n'est pas si simple à mettre en œuvre indépendamment du volet strictement informatique (pensons par exemple au nécessaire respect de la vie privée de personnes citées dans les notes au Gouvernement). De plus, la technicité des dossiers (réelle ou feinte, selon le cas) soumis au Gouvernement rend leur consultation sinon parfois peu instructive au moins généralement ardue pour le commun des mortels.

Par ailleurs, nombre de décisions de l'Autorité ayant une portée pratique et immédiate ne relèvent pas du Gouvernement dans sa collégialité[3] mais d'un Ministre seul voire d'un fonctionnaire.

Pour de telles décisions, une demande ponctuelle peut être adressée à l'Administration, en suivant le « mode d'emploi » prévu dans la base légale, au premier rang de laquelle on soulignera une fois encore le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration. Cela prend certes plus de temps, mais le résultat est (presque[4]) garanti.

Fondamentalement, on ne soulignera jamais assez l'intérêt, dans les contacts avec les autorités publiques, de poser la question suivante : POURQUOI ?

Une réponse permet souvent simplement (ce qui n'est déjà pas rien !) de faire sens dans l'expérience administrative et, partant, autorise notamment à dépasser l'idée, très souvent infondée, que si la subvention n'a pas été accordée, c'est que le dossier de demande était mal ficelé.

Une réponse permet surtout d'espérer améliorer la communication de l'administré (personne privée, association, etc.) vers une ou plusieurs administrations. Pas pour le plaisir de communiquer. Mais parce qu'il n'est pas innocent de comprendre, par exemple, pourquoi on n'a pas obtenu tel marché public, afin d'en tenir compte pour les prochaines remises d'offre.

S'inscrire dans cette méthodologie demande, outre un regard modifié sur l'Autorité, un peu de temps pour contacter les administrations concernées et surtout de la diplomatie, pour ne pas inutilement les heurter.

On notera toutefois que l'Autorité ne devrait jamais s'en offusquer : en effet, au-delà du fait que, par principe, poser la question du « pourquoi » (et obtenir réponse) va de soi (devrait aller de soi) dans notre système politique, plusieurs textes, depuis la Constitution (article 32) jusqu'à différents outils normatifs des entités fédérées[5], consacrent le droit de s'inscrire dans cette démarche.

---

2 Doc.Parl. Chambre des Représentants, session 1992-1993, 1112/1, pp. 15 à 19, repris lors de l'élaboration du décret relatif à la publicité de l'administration dans le document du Conseil de la Communauté française 196(1994-1995)-N°1, p.3.
3 Et qui ne sont donc pas intégrées à la base de données informatisées qui vient d'être évoquée.
4 Une Commission d'appel est prévue en cas de difficultés d'accès et, si vraiment cela s'avère nécessaire, le Conseil d'Etat peut venir « jouer les gendarmes » dans une matière qui lui est tout sauf étrangère…
5 On a déjà largement cité ici, pour la Communauté française, le décret du 22 décembre 1994 relatif à la

Si, parfois, les privilèges du préalable et de l'exécution d'office constituent encore le fondement « culturel » au sein d'une Administration, privilèges dont il y aurait beaucoup à dire et dont on se contentera ici de souligner qu'ils peuvent parfois être compris comme une traduction plus ou moins élégante de l'idée suivant laquelle l'Autorité ne se tromperait jamais et n'aurait pas ou peu de compte à rendre, une évolution profonde, lourde est en marche. Et elle ne date pas d'hier. Mais elle ne constitue pas encore la culture dominante de l'Autorité, ni de l'essentiel des administrés eux-mêmes.

Quel(le) responsable d'A.S.B.L. connaît la transparence administrative et les droits qu'elle implique ? Combien n'avons-nous pas vu de reponsables littéralement plombés par une pratique administrative qui les dépasse complètement au quotidien et par rapport à laquelle ils ne peuvent faire sens ?

Qui sait que nombre de décisions doivent[6] d'office contenir la réponse à la question : POURQUOI [7]?

Et dire que cela existe depuis (au moins) 1991 à titre de principe !

Comment ? Vous n'avez jamais entendu parler de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ?

Rassurez-vous…C'est normal, au sens sociologique du terme.

Nous allons du reste immédiatement y remédier.

Article 1. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :
- Acte administratif :
L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;
- Autorité administrative :
Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;
- Administré :
Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate.

Art. 4. L'obligation de motiver imposée par la présente loi ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut :
1° compromettre la sécurité extérieure de l'Etat;
2° porter atteinte à l'ordre public;
3° violer le droit au respect de la vie privée;
4° constituer une violation des dispositions de matière de secret professionnel.

Art. 5. L'urgence n'a pas pour effet de dispenser l'autorité administrative de la motivation formelle de ses actes.

Art. 6. La présente loi ne s'applique aux régimes particuliers imposant la motivation formelle de certains actes administratifs que dans la mesure où ces régimes prévoient des obligations moins contraignantes que celles organisées par les articles précédents.[8]

Un tout petite texte….mais de grandes conséquences !

---

publicité de l'administration. A titre d'exemple, pour la Région de Bruxelles-Capitale, on consultera l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration.
6 On utilise ici à dessein un verbe d'obligation. Il ne s'agit donc pas d'une faculté, mais d'un impératif dont la méconnaissance, par l'Autorité, peut avoir des conséquences réelles allant jusqu'à la disparition légale de la décision en question.
7 Ce qui signifie que toute recherche supplémentaire est en principe inutile, la simple prise de connaissance de la décision emportant la prise de connaissance du « pourquoi » de ladite décision.
8 Texte repris du précieux site du Pouvoir judiciaire de Belgique http://www.juridat.be/cgi_loi/legislation.pl
Ce lien permet de trouver une version « actualisée » des lois, règlements et autres représentants de la même espèce «légale ».

En attendant de surfer, qui sait, un jour, sur la banque de données informatisées des dossiers mis à l'ordre du jour du Gouvernement, ce sont deux outils opérationnels fondamentaux sur lesquels ce trop court article tente d'attirer votre attention : la transparence administrative et la motivation formelle des actes administratifs. Il n'a pas été écrit que ces outils étaient simples à comprendre ou à utiliser. Mais ils existent. POURQUOI ne pas en user ?

Jean-Michel Wislet